



# México

tras el ajuste estructural

Vol. I

**L. Rigoberto Gallardo Gómez**

**Rafael Moreno Villa**

COORDINADORES

# Índice

Prólogo .....	9
Introducción .....	15
PRIMERA PARTE	
<i>El rostro actual de los procesos económicos y sociales: sus condiciones</i>	
Las políticas de ajuste en América Latina y México: evaluación y alternativas viables	
José Luis Calva .....	25
El momento internacional de la coyuntura mexicana: la consolidación o no de la globalización neoliberal	
Alberto Arroyo .....	53
Geopolítica de las relaciones interamericanas post 11-S	
Jaime Preciado y Jorge Hernández .....	81
Políticas migratorias en un contexto de asimetría de poder: el caso mexicano, 1900-2000	
Jorge Durand .....	105
Efectos del ajuste en el flujo migratorio centroamericano y sus perspectivas	
Vladimiro Valdés .....	129

Portada: Virginia Flores y Mariza Flores

Producción, diseño y cuidado editorial:  
Sans Serif Editores, S.A. de C.V.,  
tel. 5611 3730, telfax 5611 3737;  
correo electrónico: sserifed@yahoo.com. y serifed@prodigy.net.mx

Primera edición, 2005

D.R. © UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA LEÓN  
Blvd. Jorge Vértiz Campero núm. 1640  
Col. Cañada de Alfaro, C.P. 37238  
León, Guanajuato, México

D.R. © INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS  
SUPERIORES DE OCCIDENTE (ITESO)  
Periférico Sur Manuel Gómez Morán núm. 8585  
C.P. 45090  
Tlaquepaque, Jalisco, México.

ISBN (volumen I) 968-5123-23-3  
(volumen II) 968-5123-24-1

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

# Políticas migratorias en un contexto de asimetría de poder

El caso mexicano, 1900-2000

---

*Jorge Durand*

**M**ÉXICO ES UN PAÍS DE EMIGRANTES que no se reconoce como tal. En parte, la culpa de esta falta de conciencia nacional tiene que ver con dos factores: el contexto de vecindad y el patrón de unidireccionalidad. Los emigrantes mexicanos no suelen quemar las naves, como sí suelen hacerlo muchos emigrantes de otros países. Para ellos la alternativa del retorno siempre había estado presente. El migrante mexicano regresaba a su pueblo para pasar las fiestas, para enterrar a un pariente, para supervisar negocios, incluso para jugar un partido de fútbol.

Por otra parte, la inmensa mayoría de los mexicanos (98%) se dirige a un solo lugar de destino: Estados Unidos, y alrededor de 80% del total de los migrantes se concentran en los estados que anteriormente fueron territorio mexicano: California, Arizona, Nevada, Texas y Nuevo México.

Como quiera, México se incorporó a la emigración masiva de fines del siglo XIX y éstas son otras dos características fundamentales del fenómeno: historicidad y masividad. Se trata de una migración ininterrumpida, centenaria y masiva. La migración mexicana siempre se ha contado por millones. En 1926 Gamio (1930) señalaba que existía una población migrante cercana al millón (917 000) y el censo norteamericano del año 2000 reporta una población de 9.3 millones de personas nacidas en México.

La agenda migratoria, por tanto, constituye un punto importante y permanente en la política nacional y bilateral. A lo largo de todo el siglo xx se pueden observar cambios y continuidades en los planteamientos políticos respecto a la emigración. Pero un principio inmutable y fundamental en la postura mexicana ha sido el derecho constitucional al libre tránsito. Salvo alguna rara excepción histórica de impedir la salida de sus connacionales.

Sin embargo, las posturas políticas, los argumentos y las valoraciones respecto a la emigración han cambiado de manera sustancial a lo largo de los diferentes períodos históricos. En este artículo se pretende repasar de manera somera las distintas posturas en los diferentes períodos y desarrollar con mayor detenimiento la posición mexicana en la actualidad, que corresponde a los albores del siglo xxi.

#### LA ENFERMEDAD DE LA MIGRACIÓN (1910-1940)

Al despuntar el siglo xx la migración entre México y Estados Unidos era un fenómeno masivo y consistente. Sin duda, fue la conexión férrea entre ambos países, inaugurada en 1884, la que hizo posible la relación entre la oferta de mano de obra mexicana y la creciente demanda estadounidense.

Sin embargo, la salida de trabajadores mexicanos no era bien vista por las autoridades mexicanas. Se consideraba que México era un país despoblado con ingentes riquezas y que más bien requería inmigrantes que pudieran explotar sus recursos. Así se afirmaba en el *Progreso Latino* de 1906: "En México hay trabajo para todos, mexicanos y extranjeros. Sobra trabajo, faltan brazos e inteligencias, manos y cerebros" (Ochoa y Uribe, 1990). La emigración tampoco era bien vista, porque los migrantes se dirigían a los antiguos territorios anexados. Después de la guerra con Estados Unidos, México propuso y fomentó una política de repatriación para los mexicanos que se habían quedado en el otro lado, pero con escasos resultados (Durand, 1994).

Para muchos editorialistas de comienzos de siglo, los emigrantes eran considerados en ocasiones como traidores a la causa mexicana e incluso la Iglesia católica compartía esta opinión, así lo señala el *Semanario Católico La Época*: "...la falta de patriotismo toma mayores proporciones, si se considera que se van a trabajar y por lo mismo a engrandecer con el trabajo, a una nación que siempre se ha

considerado enemigo nuestra y como la causante de nuestras mayores desgracias nacionales" (Ochoa y Uribe, 1990: 134).

Durante las primeras décadas del siglo xx, las autoridades mexicanas optaron por la vía de la disuasión y la propaganda como medio para desalentar la emigración. Se repartían volantes y se pegaban carteles en los pueblos, donde se señalaban las pésimas condiciones en que vivían y trabajaban los emigrantes. El principal problema lo constituían los "enganchadores" que proporcionaban un adelanto al trabajador con el compromiso de devolver la cantidad en trabajo. El enganche, como negocio privado de las casas de contratación, fue un sistema de explotación extremo que dejaba en manos de particulares la contratación, el traslado, el salario, el control interno de los campamentos y las cargas de trabajo. Las consecuencias de este sistema fueron: el trabajo infantil, las policías privadas, los contratos leoninos, el endeudamiento perpetuo y condiciones miserables de vida y trabajo.

La situación se agravó con la Revolución de 1910. Miles de personas se dirigían a la frontera norte para huir de la guerra y la desolación. Ésta fue la primera y única vez en la que Estados Unidos aceptó a mexicanos con la categoría de "refugiados", los que eran auxiliados en instalaciones militares hasta que podían encontrar trabajo en alguna casa de contratación (Durand y Arias, 2000).

El panorama laboral cambió de manera radical en 1917. Había terminado la Revolución Mexicana pero Estados Unidos ingresaba en la contienda mundial. La declaración de guerra dejó innumerables puestos de trabajo vacantes y se requería con urgencia de brazos. Los contratistas americanos empezaron a cruzar la frontera y los cónsules fronterizos fueron presionados para que se les diera facilidades. El secretario de Relaciones Exteriores afirmaba que "dado que no era posible que el gobierno contuviera la emigración, debería hacer todos los esfuerzos para que sus compatriotas sufrieran lo menos posible durante su estadía en el extranjero". Para colmo de males, muchos emigrantes, que no tenían documentos, eran enrolados en el ejército y enviados al combate. Se calcula que fueron acuartelados unos 60 000 mexicanos y que unos 15 000 fueron obligados a combatir durante la Primera Guerra Mundial (Alanís, 1999). Nuevamente se recurrió a la propaganda y la información oficial para alertar a los incautos que pretendían hacer fortuna en el norte.

Con el fin de la guerra empezó una nueva etapa, la de las recepciones económicas y las respectivas deportaciones masivas. El gobierno mexicano nuevamente recurrió a una postura reactiva. Reac-

cionaba ante los hechos, pero era incapaz de tener algún control sobre el fenómeno. Si no podía detener o desalentar el flujo de salida, menos aún podía negar el ingreso de los compatriotas que retornaban deportados. Fueron tres deportaciones masivas. En 1921 se deportó a casi 150 000 mexicanos. Entre 1929 y 1933 se deportó a alrededor de medio millón de migrantes, y entre 1938 y 1940 se hizo otro tanto con unos 45 000 trabajadores, de los cuales unos 6 000 fueron acogidos en los programas de repatriación organizados por el presidente Cárdenas. En todos los casos el gobierno mexicano tuvo que intervenir y en la medida de lo posible ayudar a los que retornaban al terruño, con pasajes, alimentación y cobijo mientras volvían a sus pueblos de origen o eran reubicados (Alanís, 2003; Durand, 1994). También se planteó la posibilidad de integrarlos de manera definitiva, otorgándoles tierras y avíos agrícolas, en varios proyectos de colonización, pero con pobres resultados.

Para los analistas de la época, entre los que destaca Santibáñez (1930), la emigración mexicana había dejado de ser una sangre y se había convertido en una "hemorragia" en una empresa "estéril" y las relaciones "amigables con Estados Unidos sólo han servido hasta la fecha para empobrecer nuestra población...". Para Alfonso Fabila (1932), los emigrantes estaban "enfermos del pecado de la emigración" y las soluciones debían ser radicales: el gobierno tenía que "dar a conocer los peligros de la emigración" y en caso necesario "impedir por la fuerza legal la emigración". Para Fabila la migración era un error, y si bien la Constitución establecía la libertad de tránsito, "sobre esta ley tan justa y racional está una verdad latente: México se desdobra de campesinos, obreros y aun intelectuales" (1929).

En una postura mucho más mesurada, el antropólogo Manuel Gamio (1930) reconocía que México "pierde en esos emigrantes el esfuerzo y la colaboración de un nueve por ciento aproximadamente de sus clases productivas", pero al mismo tiempo la migración transitoria de mexicanos operó como un alivio a los problemas sociales y el desempleo, además de que los emigrantes se capacitan en el extranjero y envían enormes cantidades de remesas.

La política emigratoria mexicana durante las primeras cuatro décadas del siglo xx fue disuasiva al tratar de frenar la emigración informando a la población sobre los peligros y dificultades de la empresa migratoria y fue reactiva en la medida en la que reaccionaba ante situaciones de hecho como las deportaciones masivas de las décadas de 1920 y 1930. Algunos autores consideran que durante la Primera Guerra Mundial se dio un Primer Programa Bracero (Alanís,

1999), pero en realidad las negociaciones no pasaron más allá del intercambio de cartas y arreglos consulares que condujeron a señalar disposiciones oficiales para proteger a los trabajadores y salvar guardar sus derechos laborales. Nunca hubo una negociación bilateral entre los dos gobiernos, y menos aún un acuerdo.

#### LA MIGRACIÓN NEGOCIADA: EL PROGRAMA BRACERO (1942-1964)

Paradójicamente, mientras en 1939 y 1940 se realizaban deportaciones masivas de trabajadores mexicanos, dos años después empezaron las negociaciones para contratarlos. El fantasma de la deportación todavía estaba fresco en la memoria popular, al mismo tiempo que el fantasma de la escasez de mano de obra asolaba los campos y los centros de trabajo en Estados Unidos. Fue un momento propicio para negociar. Por primera vez, en medio siglo de emigración, ambos países se sentaban a negociar y a ver la manera más eficaz de solucionar el problema de la oferta y la demanda de mano de obra. El contexto internacional había cambiado la correlación de fuerzas y obligaba a Estados Unidos a asumir una actitud negociadora.

El Programa Bracero fue una negociación iniciada en el contexto de la segunda gran guerra y que se prolongó con sucesivas negociaciones a lo largo de 22 años. Fue también un acuerdo en tiempos de recuperación de la economía mexicana y fortalecimiento de la política interna de corte popular y nacionalista. Es más, México negociaba el Programa Bracero, después de haber expropiado los ferrocarriles en 1937 y la industria petrolera en 1939, que estaban en manos de empresas norteamericanas y europeas (González, 1981).

En 1942 Estados Unidos requería brazos no de inmigrantes, como a comienzos de siglo, y México estaba dispuesto a llegar a un acuerdo que significara un apoyo al esfuerzo bélico de los aliados. En esta coyuntura histórica muy particular, México logró negociar un acuerdo bastante favorable para los trabajadores mexicanos: contratos de trabajo, salarios mínimos, transportación, vivienda y seguro. Por su parte, los estadounidenses lograron revertir el proceso migratorio anterior y cambiarlo radicalmente, propugnaron una selectividad genérica masculina, que impidiera la migración familiar, buscaron la temporalidad del migrante, su ingreso legal, su origen rural y su incorporación prioritaria al medio agrícola.

La primera virtud del Programa Bracero fue acabar con el sistema de enganche. La contratación dejó de ser un negocio particular y

pasó a depender de programas oficiales de carácter bilateral, donde ambas partes tenían que sujetarse a un convenio firmado. Una segunda virtud fue el reconocimiento explícito de la existencia de un mercado de trabajo binacional entre México y Estados Unidos. A diferencia de la mayoría de leyes migratorias norteamericanas, que son de aplicación general, el Programa Bracero fue un acuerdo bilateral, promovido originalmente por Estados Unidos y sostenido por el interés mutuo de ambas partes.

Para los braceros el problema fundamental radicaba en las restricciones del contrato que obligaban al trabajador a laborar en un rancho determinado, sin tener la posibilidad de moverse y buscar otras opciones. Por lo mismo, algunos críticos del Programa Bracero lo consideraban como un sistema de semi-esclavitud, que ligaba al trabajador con un determinado empleador y que se prestaba a una serie de abusos.

Para los norteamericanos, el principal problema radicaba en los costos y el papeleo del programa, además de las concesiones laborales que se habían tenido que otorgar. En el fondo, el Programa Bracero estableció una relación obrero patronal mediada por ambos gobiernos. Se estaba gestando un mercado binacional de mano de obra. Otra ventaja del Programa Bracero fue su carácter temporal. Los trabajadores iban y regresaban. Este punto es fundamental, porque es un elemento de coincidencia plena entre ambas partes. México y Estados Unidos estaban de acuerdo en que la migración temporal era la mejor opción para ambos países.

Finalmente, hay que señalar que el Programa Bracero funcionó a lo largo de 22 años y demostró en repetidas ocasiones ser una maquinaria eficiente. Llegó a movilizar, entre 1954 y 1960, a un promedio de 350 000 trabajadores anuales y en total se contrató a 4.5 millones.

Ambas partes eran beligerantes y cada año se tenía que renegociar esta especie de convenio colectivo de trabajo binacional, con todo el papeleo, burocracia y gastos que esto supone. Para dar una idea del asunto, en 1945 se ocupó a 2 400 personas en el manejo del Programa (Jones, 1946). Por otra parte, en el lado mexicano se desató la corrupción y el tráfico de influencias (Salinas, 1954; Durand, 1994). Los costos de la corrupción obviamente tuvieron que pagarlos los migrantes en forma de mordidas, donaciones o favores.

Como quiera, los organismos participantes también tenían sus propios conflictos y discrepancias, filias y fobias. En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores negociaba, la de Gobernación ejecutaba y la del Trabajo y Previsión evaluaba, intervenía e interfería. En Esta-

dos Unidos el conflicto se dio entre varias dependencias gubernamentales: el Department of Labor (DOL), aliado con los sindicatos que saboteó de diversas maneras al Programa Bracero; el INS, que paradójicamente se constituyó en su acérrimo defensor, y el Department of de Agricultura, que apoyaba a los agricultores (Calavita, 1992).<sup>1</sup>

Otra fuente de diferencias y problemas fue el lugar donde debería realizarse el reclutamiento. Para México, debía de hacerse en el interior del país, en las zonas de concentración de la población migrante y no en la frontera, como proponían los norteamericanos y los empleadores para ahorrar los costos del transporte. Como quiera, independientemente del lugar, la confluencia de miles de personas que esperaban ser enroladas ocasionaba múltiples problemas logísticos, que no fueron solucionados de manera adecuada por el gobierno mexicano. Según Pedro de Alba, los centros de contratación eran "uno de los espectáculos más desoladores" que le había tocado presenciar (1954).

Las consecuencias negativas del Programa Bracero fueron también numerosas, aunque no todas se le pueden achacar al programa mismo. Lo más problemático fue que se generó un movimiento paralelo de trabajadores indocumentados, de dimensiones semejantes. Ante esta situación, ambas partes se echaban la culpa: se afirmaba que México debía hacer algo para controlar la salida de indocumentados y, como contraparte, se le señalaba al gobierno de Estados Unidos que se debía castigar a los que emplearan indocumentados. El asunto se zanjó en Texas. Una resolución judicial conocida como Texas Proviso permitía a los empleadores norteamericanos contratar indocumentados sin que éstos tuvieran algún tipo de sanción o problema legal. De este modo, se abrieron las puertas de la ley a la contratación de indocumentados.

Además, la contratación masiva de trabajadores temporales, legales e indocumentados afectó necesariamente el mercado de trabajo de ambos países. En México, algunos gobernadores, como el de Guanajuato, se quejaron de la falta de brazos en sus entidades y culpaban al Programa Bracero (Durand, 1994). En Estados Unidos sucedía lo contrario, la queja reiterativa de los sindicatos era la sobreoferta de mano de obra barata que desplazaba al trabajador local, bajaba los salarios y, para colmo, eran utilizados como esquiroleros en caso de huelga (Calavita, 1992).

<sup>1</sup> Finalmente, las pugnas entre dependencias llegaron al Congreso, el tema se politizó, en un contexto de la lucha por los derechos civiles y de emergencia de las organizaciones de trabajadores agrícolas y se acabó con el Programa Bracero.

Sin embargo el problema recurrente fue el incumplimiento de las normas del contrato por parte de los empleadores y los problemas que esta situación acarrea en las negociaciones anuales de ambos gobiernos. El acuerdo inicial, logrado en tiempos de guerra, resultaba demasiado oneroso en tiempos de paz, sobre todo si la opción de contratar indocumentados estaba a la mano. Finalmente, los convenios braceros concluyeron de manera definitiva en diciembre de 1964. México argumentó diciendo que el fin del programa fomentaría la emigración indocumentada, y que esta situación, de hecho, iba a ser aún más perjudicial. Había terminado la época en que era posible negociar con el imperio. Los acuerdos siempre se hicieron en el contexto de una relación asimétrica de poder, pero al fin, cabía el derecho al "pataleo".

#### LA ERA INDOCUMENTADA Y LA POLÍTICA DE LAISSEZ-FAIRE

Sin el Programa Bracero, el gobierno mexicano no supo qué hacer, salvo insistir y reiterar la posibilidad de un nuevo acuerdo, asunto en el que estuvo empeñado el gobierno del presidente Díaz Ordaz (1964-1970). Finalmente, su sucesor, el presidente Echeverría, intentó, en 1974, llevar adelante un acuerdo migratorio, pero el presidente Gerald Ford declinó y argumentó que "se había comprobado que este tipo de acuerdos no garantizaba la protección de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos" (García y Griego, 1998). Era por el bien de México y de los mexicanos la razón por la que no debía insistirse más en el asunto.

Pero más allá de la retórica y el cinismo oficial de los norteamericanos, eran los mismos trabajadores los que tenían que hacer valer sus derechos. De ahí que no sea coincidencia que en la década de los sesenta se organizara la Unión de Trabajadores Agrícolas (UFW, por sus siglas en inglés), comandada por César Chávez, el más notable y querido dirigente sindicalista de origen mexicano. Como festejo al día de la Independencia mexicana, el 16 de septiembre de 1965, Chávez organizó la primera de las huelgas en contra de los productores de uva. La lucha duró décadas, pero se abrió el camino hacia el sindicalismo en el campo.

Además de los trabajadores agrícolas, dos nuevos actores empezaron a figurar en el escenario, los migrantes de origen cubano y las mujeres. Durante esta época el perfil del migrante mexicano cambió de manera sustancial. Cada vez se necesitaban menos trabajadores

agrícolas, debido a los intensos procesos de mecanización, y por el contrario se requerían trabajadores para la industria y el pujante sector de servicios: limpieza, restaurantes, hoteles, casinos, comercios. Y este cambio no sólo respondía a la nueva demanda del mercado de trabajo estadounidense, sino que reflejaba transformaciones radicales al interior de la estructura social de México. Por una parte, el país se urbanizaba a pasos agigantados y dejaba de ser predominantemente rural, por otra, las mujeres se incorporaban de lleno al mercado de trabajo y dejaban en el cajón de los recuerdos la tradicional propensión doméstica de la mujer mexicana.

La ausencia de una política migratoria por parte de Estados Unidos uniformó a la población migrante: ser mexicano se convirtió en sinónimo de trabajador indocumentado. Su condición legal lo situaba en el terreno de la vulnerabilidad y la inseguridad. En cualquier momento podía ser despedido o deportado. Y esta situación favorecía la tradicional propensión al retorno. El trabajador indocumentado no tenía otra alternativa que pensar en el retorno y por tanto invertir todos sus ahorros y esfuerzos en mejorar su situación en el país de origen.

La condición de indocumentados fomentó, como nunca antes, el desarrollo de las redes sociales de apoyo y solidaridad, el bracero no necesitaba tener parientes o conocidos en Estados Unidos, para el indocumentado era algo indispensable. Las redes sociales aminoraban los costos y reducían los riesgos de la migración, al mismo tiempo que desarrollaron un complejo entramado social, cultural y de servicios.

Una vez terminado el sistema de enganche y cancelado el Programa Bracero, fueron los mismos trabajadores y sus redes las que empezaron a abastecer el mercado laboral norteamericano. El reclutamiento y el entrenamiento de la mano de obra quedaba en manos de los propios trabajadores y esta dinámica reforzaba las redes con comunidades y regiones geográficas determinadas (Massey *et al.*, 1987). De igual modo, se fomentaron las mafias en la frontera y se perfeccionaron las modalidades de cruce fronterizo, sea con el apoyo de paisanos o conocidos o por medio de "coyotes" encargados del tráfico de indocumentados. El control fronterizo era prácticamente simbólico, con una carrera nocturna se podía pasar al otro lado.

Entre tanto, el gobierno mexicano se lavaba las manos y se desentendía del tema y del problema migratorio. Los migrantes estaban librados a su suerte, los dejaban pasar la frontera y dejaban hacer a los empleadores lo que fuera de su conveniencia. "Dejar hacer y dejar

pasar", parece haber sido el lema de esos años. Sólo en casos excepcionales y puntuales la Secretaría de Relaciones Exteriores intervenía en apoyo y protección de sus ciudadanos. Algunos académicos muy generosos han calificado a esta etapa, como "la política de la no política".

La realidad fue otra. La falta de imaginación y visión política convirtió a la frontera en tierra de nadie. Las bandas de asaltantes merodeaban en torno a los migrantes para quitarles el poco dinero que llevaban para pasar la frontera. De regreso, las policías locales y federales, además de las aduanales, se encargaban de cobrar mordidas y extorsionar a los migrantes en su viaje de retorno al terruño. Los migrantes preferían ser apresados por la Border Patrol que caer en manos de la policía mexicana.

De este modo, la migración se convirtió en un suculento negocio: en los años ochenta, los "coyotes" cobraban \$200 por cabeza por cruzar la frontera, y brindaban sus servicios a cientos de miles de indocumentados; las empresas norteamericanas de transferencia de dinero cobraban 20%, en promedio, por el envío de las remesas, que sumaban alrededor de 3 000 millones de dólares anuales en aquella época; las oficinas de correo robaban sistemáticamente los giros y el dinero que enviaban los migrantes; las casas de cambio y los bancos se quedaban con otro 10%, por el cambio de divisas a moneda nacional. Y la "política de la no política" seguía su propio curso.

No pasaba lo mismo en el lado norteamericano. Los políticos y los medios se rasgaban las vestiduras, ante la creciente informalidad del mercado de trabajo, con respecto a la situación legal de los trabajadores migrantes. Y en el Congreso se gestaba un cambio profundo en la política migratoria, consistente en una amplia amnistía y un estricto control fronterizo.

#### LA POLÍTICA INTERNA DE REPARACIÓN DE DAÑOS

En 1986 se aprobó una Reforma a la Ley de Inmigración en Estados Unidos (IRCA, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> que consistía en cuatro disposiciones legales, a saber: una amnistía amplia para aquellas personas indocumentadas que habían laborado un total de cinco años o más, un programa especial para trabajadores agrícolas que pudieran demostrar que habían trabajado más de 90 días en el año anterior

<sup>2</sup> Immigration Reform and Control Act, también conocida como la Ley Simpson-Rodino.

(SAW)<sup>3</sup> un incremento notable en el control fronterizo y sanciones a los empleadores que contrataran indocumentados.

Los programas de amnistía y de trabajadores agrícolas funcionaron adecuadamente y se legalizaron 2.3 millones de trabajadores indocumentados, de este modo Estados Unidos aseguró un contingente muy amplio de mano de obra barata. El control fronterizo funcionó a medias, se hizo más difícil y riesgoso pasar la frontera pero no se detuvo el flujo de indocumentados. Finalmente, lo que no funcionó fue el proyecto de sanciones a los empleadores. El presupuesto de la Border Patrol se triplicó, pero sólo una mínima parte (2%) se destinó a controlar la contratación de indocumentados al interior del país. Los efectos no deseados de la IRCA fueron muchos, entre ellos un aumento considerable de flujo migratorio indocumentado, cambios radicales en el patrón migratorio, y una escalada notable en el número de muertos en el intento por cruzar la frontera (Massey *et al.*, 2002).

El cambio de ritmo y la decisión unilateral por parte del gobierno americano tomó por sorpresa al gobierno mexicano, que cómodamente esperaba los movimientos de su contraparte. El asunto se agravó con las elecciones mexicanas de 1988. Los reclamos de fraude traspasaron la frontera y el partido en el poder, el PRI, y el presidente Salinas, consiguieron que había varios millones de mexicanos en el país vecino que demandaban justicia, atención y derechos. Las celebraciones de la independencia en diferentes ciudades de Estados Unidos, al parecer ya no eran suficientes. En la celebración del año 1988 se escucharon los reclamos por el fraude electoral en muchas ciudades americanas donde se celebraba el "grito" de la Independencia.

Era urgente y necesario hacer ajustes en la política interna y exterior respecto a los emigrantes, para reparar los daños ocasionados por el abandono oficial. Se argumentaba que los migrantes habían "votado con los pies", es decir habían abandonado el país y que los malos tratos a la hora del retorno y el descuido y falta de atención a la comunidad mexicana en el exterior los colocaba automáticamente en el bando político opositor. El PRI había perdido su capital político entre los migrantes y, lo que era peor, se había erosionado el tradicional patriotismo y resistencia cultural de los migrantes mexicanos que se negaban sistemáticamente a cambiar de nacionalidad.

Para reparar los daños se establecieron varios programas: el Grupo Beta de seguridad fronteriza; el Programa Paisano de acogida a migrantes; la modernización del sistema de aduanas con el semáforo fiscal; la matrícula consular como medio de identificación oficial

<sup>3</sup> SAW, Special Agricultural Workers.



del migrante; el Programa de Atención a la comunidad mexicana en el exterior; la incorporación al programa URESA-RURESA de protección a familias abandonadas y los cambios constitucionales para no perder la nacionalidad ni el derecho al voto en el exterior.

En 1990 se fundó el Grupo Beta, una corporación tripartita de seguridad pública que agrupaba a los mejores elementos policiales y que tenía como misión la defensa de los derechos humanos de los migrantes en la frontera norte, puesto que se los consideraba como un "sector débil y vulnerable de la población". La corporación protegía a los migrantes de los asaltantes y de la extorsión policiaca y los socorría cuando estaban en apuros o en peligro. La selección y depuración de los miembros de la corporación era un asunto de vital importancia, así como la evaluación periódica. Los resultados no se hicieron esperar, la violencia en la "tierra de nadie" disminuyó en 90%. Hasta el año 2000 se habían realizado más de 20 000 arrestos; el programa que empezó con 12 elementos creció a más de 100 y tiene una cobertura de siete ciudades fronterizas (Valenzuela, 2000). Posteriormente el Grupo Beta ha empezado a trabajar en la frontera sur, para proteger a los inmigrantes centroamericanos. Los del Grupo Beta no tienen funciones policiales a partir de 1995 y no pueden portar armas, sin embargo la prensa reporta abusos, especialmente en el caso de los migrantes centroamericanos (*La Jornada*, 18-11-02).

Por su parte, el Programa Paisano pretende solucionar los problemas a la hora del retorno de los migrantes, particularmente en las épocas decembrinas. En un principio, se trató de limitar el número de controles aduanales y policiales, y así disminuir las posibilidades de extorsión. Posteriormente, se avanzó con el semáforo fiscal, que fue muy exitoso. El ciudadano que viene del extranjero tiene derecho a ingresar con 300 dólares de mercancía y a declarar si trae productos que excedan esa cantidad. Pero la decisión no la toman los funcionarios sino el semáforo, que funciona con base en una muestra aleatoria. De este modo, se ha evitado una buena parte del problema en aduanas terrestres y aeropuertos. Lo que no ha resultado tan exitoso es el control de la Policía de Caminos y la Policía Judicial de los diferentes estados por donde atraviesan los migrantes. Los policías identifican fácilmente a los vehículos de los migrantes y con cualquier pretexto, como traer placas extranjeras, detienen el vehículo y exigen "com pensación" (*La Opinión*, 15-1-03). En la actualidad, el Programa Paisano se limita a instalar módulos para quejas y denuncias, y a informar y orientar a la población que retorna al país sobre sus derechos y obligaciones.

La matrícula consular fue otro instrumento necesario y urgente que no dio los resultados esperados en una primera fase. Se pretendía ofrecer al migrante un documento de identificación oficial, que sirviera en caso de ser requerido por las autoridades norteamericanas. Durante los gobiernos de Salinas y Zedillo (1988-2000) se expidieron más de un millón de matrículas consulares, pero no se realizó ningún programa colateral para que fueran útiles. Simplemente era una identificación. Lo peor de todo fue la improvisación y el amateurismo con que se realizó la captura de información. Cada consulado hacía su propia base de datos y no estaban interconectadas, de tal modo que no podían utilizarse para algún tipo de consulta o análisis más amplio. Es más, en algunos casos faltaban datos esenciales como escolaridad y sexo, este último tenía que adivinarse, recurriendo al nombre. También se detectaron fallas serias de seguridad. Muchos migrantes centroamericanos solicitaban la matrícula, porque en caso de deportación los dejaban en la frontera mexicana y no los regresaban a su país de origen.

Por su parte, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior tiene como objetivo establecer vínculos con los mexicanos en Estados Unidos y apoyar actividades educativas, culturales, deportivas, en el campo de la salud y los negocios. Un proyecto que ha sido de suma utilidad para los migrantes y sus familias ha sido la revalidación automática a nivel escolar con los "documentos de transferencia", que permiten al estudiante seguir cursando el año escolar cuando regresa de Estados Unidos. También se trabaja con maestros bilingües y programas de intercambio. Según algunos analistas, este programa surgió con motivos eminentemente políticos, para mejorar la imagen del gobierno en turno, pero posteriormente ha logrado consolidarse como un programa de servicios múltiples. Varios gobiernos estatales también empezaron a relacionarse con su comunidad en la diáspora, especialmente con los clubes de migrantes y se fundaron "casas", como las casas Puebla o Guanajuato, donde reciben apoyo e información sobre cada entidad.

Otro programa que es utilizado por las familias de los migrantes, por intermedio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es el de URESA-RURESA-UIFSA. Se trata de un programa norteamericano de carácter interestatal que apoya las demandas por manutención de los hijos y la familia, en casos de divorcio o abandono. En el caso de los migrantes que son padres de familia y no regresan a sus hogares ni envían dinero para su sostenimiento, la Secretaría puede canalizar una demanda judicial para que se haga efectivo el pago correspondiente. Es un pro-

grama de alcance limitado, puesto que requiere una demanda judicial, pero ha resuelto numerosos casos de abandono, ligados al fenómeno migratorio ([www.baucomlaw.com/uresa.htm](http://www.baucomlaw.com/uresa.htm)).

Finalmente, el Programa Iniciativa Ciudadana, mejor conocido como tres por uno, permite canalizar las remesas colectivas de los migrantes hacia inversiones productivas en sus comunidades, con la aportación proporcional de los tres órdenes de gobierno en México: municipal, estatal y federal. El gobierno se compromete a dar tres veces la aportación que consigan reunir los migrantes para llevar a cabo proyectos productivos y solventar necesidades urgentes de infraestructura y servicios básicos en las comunidades de origen. Este programa se inició en el estado de Zacatecas y posteriormente se ha desarrollado en otras entidades. Entre 1999 y el año 2000, se obtuvieron 2.8 millones de dólares como aportación de los clubes de migrantes zacatecanos para sus comunidades (García Zamora, 2002).

Como la mayoría de los proyectos de desarrollo, el tres por uno tiene éxitos y fracasos, problemas de gestión, de transparencia en el manejo de recursos y de vinculación entre las diferentes instancias participantes (García Zamora, 2002). Sin embargo, es uno de los proyectos que ha conseguido mayor apoyo gubernamental y donde están interesados en participar organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por otra parte, la legalización masiva de inmigrantes indocumentados acarreó procesos de reunificación familiar, tanto por la vía legal como por la informal. El migrante legalizado tenía urgencia de llevar a su familia y esto fomentó el incremento en el flujo de mujeres y niños. Un problema grave era el de infantes de meses o pocos años de edad, que eran capturados y tenían que ser deportados. Los métodos de cruce para infantes son diferentes del de las personas mayores, por lo que lo niños son separados de sus padres al momento de cruzar la frontera. Esto generaba problemas muy graves, ya que los infantes capturados por la patrulla fronteriza eran deportados sin ningún tipo de previsión o cuidado. Finalmente, el gobierno mexicano llegó a arreglos con el Servicio de Inmigración para "una repatriación ordenada" para menores y enfermos que, en caso de ser capturados, son entregados inmediatamente al personal del Consulado y trasladados a albergues en México, donde sus padres o familiares pueden recuperarlos.

De igual modo, la legalización promovida por la IRCA abrió la oportunidad para que los residentes legales pudieran obtener la ciudadanía americana. Los mexicanos empezaron a naturalizarse en

números crecientes y la tendencia se acentuó con la Ley Norteamericana de Inmigración de 1996, que restringía una serie de derechos a los residentes, como el seguro de vejez y otras prestaciones. Ante esta nueva coyuntura, el Congreso mexicano reaccionó y después de arduos debates se aprobó, en diciembre de 1996, la Reforma Constitucional de No Pérdida de la Nacionalidad, en caso de adquirir otra. Incluso aquellos que ya habían renunciado, por haberse naturalizado americanos con anterioridad, tenían el derecho a reclamar la restitución de su nacionalidad siempre y cuando lo hicieran en los plazos fijados. Esta reforma fue muy bien acogida entre la población migrante, pues no pierden sus derechos ciudadanos, y en el caso de los campesinos ejidatarios y comuneros no pierden sus derechos de usufructo de la tierra. Además, en caso de retornar al país, tienen todos los derechos ciudadanos: pueden votar y ser elegidos, trabajar, comprar o vender propiedades, etcétera.

Finalmente, en diciembre de 1996, se aprobó la Reforma Constitucional que "permite votar fuera del distrito electoral que le corresponde al elector, por encontrarse en tránsito en un lugar distinto al de su residencia o incluso en el extranjero" (Calderón y Martínez, 2002). No obstante, falta todavía un largo camino por recorrer para que el voto en el exterior sea una realidad. El Instituto Federal Electoral (IFE) nombró una Comisión de Especialistas para que analizara las distintas modalidades posibles de voto en el extranjero, pero el informe final de la Comisión enviado al Congreso en 1988 todavía no ha sido analizado. Se espera que en el año 2006 el voto en el exterior sea posible y que de este modo la comunidad mexicana en la diáspora recupere sus derechos políticos.

En síntesis, los dos últimos gobiernos priistas avanzaron en el campo de la política interna y en algunos casos en política exterior para proteger, informar, otorgar derechos, canalizar iniciativas y resolver una serie de problemas prácticos y cotidianos a los que se enfrentan los migrantes. Sin duda, se trata de un notable avance, después de dos décadas de no haber hecho nada (1965-1989). Pero también es necesario afirmar que, en cuanto a la política exterior de carácter bilateral, no hubo cambios ni iniciativas. No hubo ninguna propuesta que replantea la situación migratoria en el plano bilateral. Se avanzó en la reparación de daños causados a la comunidad mexicana en el exterior, en el otorgamiento de derechos exigidos desde hacía décadas como la "no pérdida de la nacionalidad" y el derecho constitucional al voto en el exterior, y en la solución a problemas internos de corrupción, abuso y extorsión.

## LA NUEVA AGENDA MIGRATORIA

Durante la última década del siglo xx, la relación bilateral entre México y Estados Unidos estuvo marcada por la lucha contra el narcotráfico. El enemigo a vencer ya no era la Unión Soviética, sino las drogas que devastaban al pueblo americano. En la década de los setenta y mediados de los ochenta las drogas seguían la ruta del Caribe y entraban principalmente por Florida. Los cárteles colombianos controlaban la producción y el tráfico. Pero fueron duramente golpeados por la lucha antidrogas en Miami y en Colombia. La ruta del Caribe estaba seriamente amenazada, de ahí que el tráfico se moviera hacia México. Así, surgieron los cárteles de Tijuana, Juárez y el Golfo. La frontera mexicana, de más de dos mil millas de extensión, era un lugar ideal para desarrollar nuevas rutas (Andreas, 2000).

Con el pasar de los años, los cárteles mexicanos se independizaron y empezaron a controlar el tráfico de cocaína y la producción de marihuana, goma de opio y anfetaminas. Del tráfico y la producción para la exportación, se pasó al consumo interno. Todo quedó contaminado, incluidas las rutas migratorias y muy especialmente las ciudades fronterizas. Los narcotraficantes utilizaban en ocasiones a migrantes y "burreros" para el traslado de pequeñas cargas y se empezó a vincular a la migración indocumentada con el narcotráfico. De hecho, la Border Patrol tiene la misión de controlar el tráfico de contrabando humano y el de drogas.

En Estados Unidos, el tema migratorio dejó de ser un asunto fronterizo y concentrado regionalmente en algunos estados y pasó a ser un tema nacional que involucraba problemas de seguridad. En este contexto, las campañas antiinmigrantes eran bien recibidas por el público y muy bien aprovechadas por los políticos que querían ganar votos. El Congreso norteamericano estipuló sanciones a los países que no colaboraban con Estados Unidos en su lucha contra las drogas. México tenía que pugnar, año con año, para lograr una certificación que le permitiera llevar adelante sus proyectos económicos y comerciales, en especial el Tratado de Libre Comercio (NAFTA, por sus siglas en inglés).

Las drogas y el comercio acaparaban la agenda bilateral. Los migrantes y sus eternos problemas quedaban en segundo o tercer plano, incluso en casos extremos de violación de los derechos humanos, como el de Riverside (1996), en donde fueron golpeados brutalmente dos inmigrantes que fueron capturados por la policía. En esta ocasión, la posición del gobierno mexicano fue bastante timorata. El incidente

de Riverside se asemejaba al de Rodney King, que desató una asonada racial en Los Ángeles, ya que fue grabado y difundido en directo por la televisión. Si bien la maquinaria de Relaciones Exteriores y el Consulado de Los Ángeles formaron las quejas y notas diplomáticas correspondientes, en el ámbito local el presidente Zedillo, en cierto modo, disculpó a los policías americanos, argumentando que en México se cometían excesos semejantes con los inmigrantes centroamericanos. El debate llegó al Congreso mexicano que reaccionó y exigió al Presidente que se publicara una investigación realizada por los 40 consulados mexicanos, donde se recogían las violaciones a los derechos humanos en los últimos cinco años. El informe había sido guardado "to avoid damaging the bilateral relationship" (Fernández de Castro, 1998). Los migrantes eran un tema incómodo que propiciaba la discordia y entorpecía las negociaciones comerciales.

Fueron los años de la ofensiva antiinmigrante. Especialmente en California, con el gobernador Pete Wilson y la Proposición 187 que castigaba y perseguía severamente a los migrantes y a sus familias, negándoles educación, asistencia y derecho a la salud. Y en vez de responder y tomar la iniciativa el gobierno mexicano aguantaba los golpes que recibía la comunidad migrante, sin decir ni proponer nada.

Como quiera, la llegada de la democracia a México parece haber abierto una luz de esperanza para los migrantes. El año 2000 empezó con buenas noticias para la comunidad mexicana radicada en Estados Unidos. Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, la agenda migratoria tomaba un nuevo curso y se constituía en un punto fundamental de la política exterior. No sólo fue un lema de campaña. Para Fox la agenda migratoria es de vital importancia. No en vano proviene de un estado, como Guanajuato, donde la migración es centenaria. El presidente creó una oficina especial en Los Pinos para atender la problemática de los migrantes y se nombró a Juan Hernández, un mexicano-estadounidense, nacido en Texas, para encabezar el proyecto.

Por añadidura, fue nombrado canciller Jorge Castañeda, que provenía de las filas académicas, conocía bien el fenómeno y se entendía muy bien con los norteamericanos. Y lo que es más relevante, el lenguaje empezó a cambiar. Por décadas, el Servicio Exterior utilizó el término convencional de "protección" de los mexicanos en el exterior, a partir de 2000 se hablaría de "defender y promover los derechos de los mexicanos en el extranjero".

El gobierno de Fox proponía "una negociación migratorio integral con Estados Unidos, que aborde las raíces del fenómeno, sus

manifestaciones y consecuencias, que considere la atención de la migración como una responsabilidad compartida y que permita lograr un marco ordenado que garantice la protección legal adecuada y condiciones laborales dignas" (Documentos internos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000). La legitimidad democrática del gobierno le permitía encarar la negociación en otros términos. Había empezado una nueva etapa.

La voluntad política presidencial y la habilidad del canciller Castañeda para llevar adelante la agenda migratoria concluyeron prácticamente en un arreglo verbal el día 10 de septiembre de 2001, un día antes de los trágicos sucesos que sacudieron al mundo.

Según Frank Gerry, abogado que trabaja en Washington por la causa de los migrantes, el acuerdo fue sorpresivo e inesperado. Los presidentes Fox y Bush declararon públicamente que había voluntad política de ambas partes para llegar a un acuerdo migratorio. La propuesta mexicana, conocida como "the hole enchilada", iba bastante lejos: se proponía un acuerdo integral que solucionara el problema de manera conjunta en varios frentes: seguridad fronteriza y evitar al máximo la pérdida de vidas; una amnistía amplia para los migrantes ya radicados en Estados Unidos, un programa de trabajadores migratorios temporales, una ampliación del programa de visas permanentes, un proyecto de apoyo a las comunidades de origen de los migrantes y una agenda permanente de diálogo que permitiera solucionar los problemas que se irían suscitando sobre la marcha. Incluso se llegó a afirmar que el futuro sería semejante a la solución europea de libre tránsito entre los países miembros del acuerdo comercial.

Sin embargo, el feliz acuerdo verbal entre el vaquero de Texas y el de Guanajuato tenía también compromisos verbales que no se habían hecho públicos, pero que en los hechos son más que evidentes. Un acuerdo migratorio con México suponía el control de la frontera sur y el freno de la migración indocumentada, centroamericana y sudamericana, que transita por México en dirección a Estados Unidos. La geografía del sur mexicano, a diferencia del norte, tiene un estrechamiento en el Istmo de Tehuantepec y por allí tienen que pasar todas las rutas, caminos y vías de comunicación. De este modo, el Istmo se convierte en un lugar ideal para el control de la inmigración indocumentada que se dirige a Estados Unidos. En este caso, también hubo declaraciones oficiales de Castañeda que son relevantes:

Por congruencia, pero también por principio, México velará por el respeto pleno a los derechos no sólo de nuestros migrantes, sino también de los migrantes centroamericanos y de otros países que cruzan por nuestro territorio, quienes en ocasiones son víctimas de vejaciones y maltratos por parte de las autoridades mexicanas. Para ello buscaremos garantizar el mismo trato para los migrantes a México que el que demandamos para los mexicanos en la frontera norte.

La realidad es otra, pero por fin existe un planteamiento claro y preciso, el cual puede ser exigido y demandado.

Los tiempos habían cambiado, el tema vetado durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (1992-1993) empezaba a salir a la luz. Se había comprobado, en la práctica, que el acuerdo comercial no era suficiente para detener el flujo migratorio y que tampoco habían funcionado las medidas de control fronterizo.

Pero todo se vino abajo el 11 de septiembre. La política bilateral pasó a un segundo y tercer plano. Los guerreros del norte habían sido heridos y se preparaban para el contraataque. El acuerdo migratorio se pospuso de manera indefinida. Es más, el asunto se agravó, al quedar conectada la migración ilegal con el ataque terrorista. El comando suicida estaba formado por migrantes que habían entrado con visa de turista o de estudiante, y que se habían excedido en el límite fijado por las autoridades de inmigración. Eran migrantes que habían sido admitidos por una política migratoria laxa y por demás ineficiente. Para completar el panorama, varios de los miembros del comando tenían identificaciones falsas, compradas a las mafias que se dedican a la falsificación y que pululan en muchas ciudades donde hay inmigrantes.

Para colmo, se descubrió que el Servicio Norteamericano de Inmigración (INS) había prolongado la visa de uno de los terroristas, que había estudiado en Miami en una academia de pilotos, un mes después de los atentados. Las agencias responsables de la seguridad (FBI y CIA) le colgaban el muerto al aparato burocrático del INS.

Las reformas no se hicieron esperar. El INS entró en un proceso interno de reforma radical y se pusieron controles adicionales a las visas de turistas y estudiantes, una vía por medio de la cual ingresan muchos trabajadores migrantes. De igual modo, se ha empezado a penalizar la utilización de documentos falsos, un requisito indispensable para poder trabajar y que, de manera forzosa, tienen que presentar los trabajadores migrantes. Se afirma que existen varios millones de números de seguridad social (SSN) falsos y que eran aceptados de manera muy liberal, porque significaban un ingreso

millionario para el fisco. Cada migrante que utiliza un ssn falso paga impuestos y no tiene derecho al retorno del excedente anual en el pago de impuestos, ni tampoco tiene derecho a los servicios de salud ni a las prestaciones de jubilación y vejez.

Los migrantes mexicanos nada tienen que ver con los terroristas, pero quedaron involucrados en la paranoia general. Si antes se los calificaba como ilegales, se los vinculaba con la delincuencia y se los relacionaba con el narcotráfico, ahora han quedado vinculados con el terrorismo internacional. Paradójicamente, la única salida lógica, en términos de control y seguridad, es documentar a la población que reside de manera irregular. Pero la lógica no juega necesariamente en la mente de los políticos y el capital. Documentar significa legalizar, otorgar derechos, y esto va en contra del interés político y económico de mantener un amplio contingente de mano de obra barata y desechable; sumisa y deportable.

Los intentos para poner en marcha, otra vez, el acuerdo migratorio no tuvieron buenos resultados. El presidente Fox y la Cancillería insistieron en diversas oportunidades y sólo se lograron declaraciones en las que se afirmaba que la coyuntura política internacional había cambiado y que el tema migratorio quedaba pospuesto a futuras negociaciones.

No obstante, en el campo de la política cotidiana hubo algunos avances. El más importante parece haber sido la reforma de la Matrícula Consular. Como se señaló, la matrícula tenía serios problemas de confiabilidad y seguridad, de ahí que elaborara un proyecto para modificar sustancialmente el formato, modernizar la captura de información, otorgarle seguridad, confiabilidad y que tuviera una utilidad, más allá de la simple identificación. La cancillería negoció con diferentes instituciones bancarias para que la matrícula fuera reconocida como un documento válido para abrir cuentas bancarias. A comienzos del 2003, eran 74 instituciones bancarias las que aceptaban la matrícula y se había expedido más de un millón en el año 2002. De este modo, el migrante podía tener acceso a una cuenta de débito y reducir al mínimo el costo de sus transferencias de remesas. La medida fue exitosa y varios cientos de miles de trabajadores matriculados pudieron abrir sus cuentas. También se gestionó, ante los departamentos de policía de diferentes estados, que se reconociera la identificación como válida. Hasta enero de 2003, eran 800 agencias policíacas las que aceptaban la matrícula como identificación, y esto evitaba que los migrantes utilizaran documentos falsos con los que complicaban su situación legal. Finalmente, se gestionó en

distintos estados la posibilidad de utilizar la matrícula como identificación válida para tramitar la licencia de manejo. Fue aceptada en 13 estados de la Unión Americana, pero no en el estado de California donde los migrantes siguen expuestos a todos una serie de problemas legales en caso de accidente y ausencia de seguro (*Reforma*, 15-01-03).

Por su parte, los programas de Comunidades Mexicanas en el Exterior, el 3 x 1 y el Programa Paisano siguen siendo actividades importantes para la cancillería. El tema del voto en el exterior sigue pendiente, a pesar del arduo cabildeo que se ha realizado por distintas organizaciones de migrantes. Como quiera, la politización por el derecho al voto ha redundado en una politización al interior de la comunidad mexicana en Estados Unidos que ahora tiene un peso específico en el electorado norteamericano. La disputa por el voto latino, del cual 58% es de origen mexicano, parece ser un tema crucial, tanto para demócratas como para republicanos. El voto latino (cubano) en Florida le dio el triunfo a Bush en las elecciones presidenciales. Y el voto latino puso en riesgo la reelección del gobernador demócrata de California (2002), porque éste se había negado a aceptar la matrícula consular como una identificación válida para tramitar la licencia de manejo.

Pero la mejor evaluación del impacto de la matrícula consular ha sido la difusión del modelo entre otros países como Perú, El Salvador, Honduras y Polonia, que también están pensando ponerla en práctica. Finalmente, el que algunos congresistas republicanos, como el representante de Colorado, Tom Tancredo, hayan propuesto al Congreso que se prohíba la matrícula consular por "razones de seguridad nacional" y porque se interpreta como una especie de legitimación de la migración indocumentada al servir como documento de identidad alternativo, es el mejor signo de que la medida ha sido útil para los migrantes. La lógica antiinmigrante paradójicamente propugna la ilegalidad. Si los migrantes están matriculados, es decir, están semidocumentados y pueden abrir cuentas, identificarse ante la policía y sacar licencias, la batalla parece estar perdida. El argumento de la ilegalidad pierde fuerza, por lo menos ha quedado matizado (*The New York Times*, 08-02-2003).

Finalmente, el gobierno de Fox dejó de lado los pedidos de clemencia para los mexicanos condenados a muerte en la cárceles norteamericanas y llevó ante la Corte Internacional de La Haya su queja de que no se respetaban los convenios internacionales, como el de informar a los consulados sobre los juicios realizados a ciudadanos

extranjeros. La corte falló a favor de México y quedan pendientes de revisión una serie de casos. Fox canceló una visita programada con el presidente Bush precisamente porque en esos días fue ejecutado un condenado a muerte mexicano. La postura no sólo fue retórica. En la práctica ha dado resultados, como el de corte internacional ya mencionado y la decisión del gobernador de Illinois de conmutar la pena capital por cadena perpetua.

En el tema migratorio la política exterior mexicana ha sido sin lugar a dudas propositiva, demandante, inteligente y agresiva. Los resultados no han sido los esperados en virtud de un cambio radical en el equilibrio mundial. Pero la propuesta teórica permanece como política de Estado. La renuncia del canciller Castañeda, después de dos años de gestión, deja un acuerdo migratorio en fase invernal y muchos asuntos prácticos pendientes. Pero el avance en el plano de propuesta ha sido notable.

#### CONCLUSIONES

El panorama trazado pone en evidencia una política migratoria mexicana errática y pendular. Pesa demasiado la relación asimétrica de poder que siempre marca el ritmo de las negociaciones y justifica las actitudes unilaterales. También ha justificado la política de hacerse a un lado, de no mover el agua, de dejar para más tarde lo que debió hacerse hacía décadas.

Sintetizando, se puede afirmar que hay fases alternas de repliegue y avance. Las fases de repliegue suelen ser de larga duración, mientras que las de avance y negociación suelen ser más cortas. Entre 1900 y 1940 se perfiló una política disuasiva, para evitar la salida de trabajadores al país vecino y una política reactiva, ante las políticas unilaterales de control y deportación masiva. Entre 1942 y 1964 hubo una política negociadora intensa, centrada en los sucesivos convenios braceros y una defensa sistemática, pero no tan efectiva, de los derechos de los trabajadores migrantes. Posteriormente, viene una larga fase de repliegue entre 1965 y 1990, donde predominan las acciones unilaterales por parte de Estados Unidos y los pecados de omisión por la parte mexicana. Finalmente, en 1990 el gobierno toma conciencia de la situación de los mexicanos en el exterior y hace importantes reformas en el campo de la política interna y algunos avances en cuanto a su política exterior. Pero es en el año 2000

cuando se cambia radicalmente de enfoque y se inicia una nueva fase de propuestas y avances en cuanto a política exterior.

Las fases negociadoras y propositivas coinciden con momentos importantes en la vida política nacional. Una primera fase está marcada por el auge del nacionalismo como una consecuencia directa de la política del presidente Cárdenas, la nacionalización de los ferrocarriles y el petróleo. Además se aprovechó muy bien la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial para negociar el Programa Bracero. La segunda fase negociadora coincide con el arribo de la democracia a México y el fin del proyecto político de partido único.

Por su parte, las fases de repliegue coinciden con momentos difíciles para el país, como fueron el fin de la dictadura porfiriana, la revolución de 1910-1917, la guerra cristera (1926-1929) que se desató en la región histórica de la migración mexicana. La segunda fase de repliegue coincide con el movimiento estudiantil del 68, la crisis del sistema corporativista, el fin del modelo económico de sustitución de importaciones y el desgaste del partido único.

A México le tomó un siglo tomar conciencia de que es un país de emigrantes y que en Estados Unidos radican más de 21 millones de personas de origen mexicano, de los cuales 10 millones son nacidos en México. Al gobierno le ha tomado décadas aprender a negociar y a exigir los derechos de sus connacionales en el extranjero. El contexto de la asimetría de poder no tiene por qué impedir que México lleve a cabo una política propositiva, y de respeto y promoción de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter. *Border games. Policing the US-México Divide*. Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- Alanís, Fernando. *El primer Programa Bracero y el gobierno de México, 1917-1918*. México, El Colegio de San Luis, 1999.
- . "No cuenten conmigo. El gobierno de México y la repatriación de mexicanos de Estados Unidos, 1910-1928", en *Mexican studies/ Estudios mexicanos* (en prensa, 2003).
- Calavita, Kitty. *Inside the State. The Bracero Program, immigration, and the I.N.S.* Nueva York, Routledge, 1992.
- Calderón Chelius, Leticia y Jesús Martínez Saldaña. *La dimensión política de la migración mexicana*. México, Instituto Mora, 2002.
- Durand, Jorge. *Más allá de la línea*. México, Conaculta, 1994.
- , Douglas S. Massey y Emilio A. Parrado. "The new era of Mexican

- migration to the United States", en *Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, pp. 518-536, septiembre de 1999.
- , y Patricia Arias. *La experiencia migrante*. México, Universidad de Guadalajara, 2000.
- Fabila, Alfonso. *El problema de la emigración de obreros y campesinos mexicanos*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1932.
- Fernández de Castro, Rafael. "The Riverside incident", en *Migration between México and the United States. Binational study*. Austin, Texas, Morgan Printing, 1998, vol. iii, pp. 1235-1240.
- García y Griego, Manuel. "The Bracero Program", en *Migration between México and the United States. Binational study*. Austin, Texas, Morgan Printing, 1998, vol. iii, pp. 1215-1222.
- Jones, Robert C. *Los braceros mexicanos en los Estados Unidos durante el periodo bélico*. Washington, Unión Panamericana, 1946.
- González, Luis. *Los días del presidente Cárdenas*. México, El Colegio de México, 1981.
- García Zamora, Rodolfo. "Los proyectos productivos con migrantes en México hoy", ponencia presentada en el *Segundo Coloquio sobre Migración Internacional: México-California*. California, Universidad de Berkeley, 28-30-2002 (folleto).
- Massey, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone. *Beyond smoke and mirrors. Mexican immigration in an era of economic integration*. Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002.
- Ochoa, Álvaro y Alfredo Uribe. *Emigrantes del oeste*. México, Conaculta, 1990.
- Salinas, José Lázaro. *La emigración de braceros. Visión objetiva de un problema mexicano*. México, EDIAPSA, 1955.
- Santibáñez, Enrique. *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*. San Antonio, Texas, 1930.
- Valenzuela, Javier. "El programa Beta. La protección de los derechos humanos de los migrantes indocumentados desde la perspectiva política, no convencional", en Manuel Angel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.). México, Plaza y Valdés, 2000, pp. 479-509.

## Efectos del ajuste en el flujo migratorio centroamericano y sus perspectivas

Vladimiro Valdés

### INTRODUCCIÓN

DE ENTRADA, QUISIERA DESTACAR QUE EL FENÓMENO DE LOS TRABAJADORES migratorios indocumentados o irregulares (tramis en adelante) es un fenómeno social de carácter laboral ubicado en el mercado internacional de la fuerza de trabajo. Con ello quiero destacar que la nota constitutiva de este fenómeno social no es su carácter de irregularidad o de ilegalidad, como quieren presentarlo, analizarlo y procesarlo, sobre todo los países de destino y de tránsito, sino su carácter laboral, de mercado de MO<sup>1</sup> *atravesado por una o varias fronteras internacionales* (Bustamante, 1994).

Los tramis son sólo una de las manifestaciones sociales de un fenómeno de concentración regional de capital que, al mismo tiempo que inhibe el crecimiento económico y cierra fuentes de trabajo en un grupo determinado de países, tiende a sostener el crecimiento económico y a crear nuevas fuentes de trabajo en los países beneficiarios de dicha concentración de capital. Paradójicamente, durante las etapas de recesión económica, este tipo de MO se vuelve más necesaria, porque es cuando los costos de producción requieren estrategias extraordinarias de abaratamiento de insumos, especialmente de la fuerza de trabajo (Bustamante, 1994: 43).

<sup>1</sup> Mano de obra.